JAMES HOLSTON

Cidadania insurgente

Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil

Tradução
Claudio Carina

Revisão técnica
Luísa Valentini

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Título original
Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil

Capa
warraktoureiro

Foto de capa
Lalo de Almeida

Preparação
Leny Cordeiro

Índice remissivo
Probo Poletti

Revisão
Luciana Baraldi
Luciana Helena Gomide

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Holston, James.
Cidadania insurgente : disjunções da democracia e da modernidade no Brasil / James Holston ; tradução Claudio Carina ; revisão técnica Luísa Valentini. — 1ª ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2013.

Título original : Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil

ISBN 978-85-359-2303-2

1. Antropologia urbana — Brasil 2. Cidadania — Brasil 3. Democracia — Brasil 4. Leis — Aspectos políticos — Brasil 5. Periferias urbanas 6. Política — Brasil 7. Posse da terra 8. Propriedade — Aspectos sociais — Brasil 9. São Paulo (Cidade) — Condições sociais 10. Sociologia urbana — Brasil I. Valentini, Luísa. II. Título..

13.06399 CDD-307.760981

Índice para catálogo sistemático:
1. Brasil : Cidadania : Antropologia urbana : Sociologia 307.760981

EDITORA SCHWARCZ S.A.
Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32
04532-002 — São Paulo — SP
Telefone: (11) 3707-3500
Fax: (11) 3707-3501
www.companhiadasletras.com.br
www.blogdacompanhia.com.br

Para Teresa

6. Legalizando o ilegal

O que significa esta frase: "Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei"?

Para os inimigos a lei. É, eu me lembro muito bem, quando eu vim para São Paulo — isso faz trinta e poucos anos —, que lá no Norte, na Bahia onde eu morava, tinha uns fazendeiros. A primeira coisa que eles faziam com os filhos era mandar os filhos para as capitais, para estudar direito, estudar, ser professor, ser professora. Mas mais era direito, porque lá na Bahia, por exemplo, eu conheço lá tipo Antônio Carlos Magalhães, e outros, que tudo que tem de riqueza hoje, foi através de conseguir fazendas, muitos lá têm até através de usucapião mesmo, que conseguiu ganhar ação de usucapião, através do direito. E os coitadinhos lá da roça, isso quando não mandava alguém — o jagunço, lá e tal — dar sumiço no cara, e sumia, esse tipo de coisa. É, o direito, para se enricar e ferrar com os outros.

Zé, líder comunitário no Jardim das Camélias

As periferias urbanas de São Paulo se desenvolveram, assim como a maior parte do Brasil, de acordo com a norma articulada por Zé: como uma arena de conflitos por terra na qual as distinções entre ocupação legal ou ilegal são temporárias e as relações entre elas, perigosamente instáveis. Nesse contexto, a lei

costuma produzir complexidades processuais e substantivas insolúveis; essa irresolução jurídico-burocrática sempre dá início a soluções extrajudiciais; e essas imposições políticas inevitavelmente legalizam usurpações de um tipo ou de outro. Dessa forma, a legislação fundiária promove conflitos, não resoluções, porque estabelece os termos pelos quais as transgressões serão seguramente legalizadas. Por isso é um instrumento de desordem calculada por meio da qual práticas ilegais produzem as leis e soluções extralegais são introduzidas clandestinamente no processo judicial. Nessa situação paradoxal, a própria lei é uma forma de manipulação, complicação, artifícios e violência pela qual todas as partes — públicas e privadas, dominantes e dominadas — buscam seus interesses. Das muitas consequências desse mau governo da lei, existe uma que representa mais que uma perversão oportunista: para o subalterno nas periferias, legalizar o ilegal é a forma pela qual eles se tornam cidadãos urbanos por meio da apropriação do solo mesmo da cidade.

Este capítulo investiga um caso de fraude fundiária no assentamento do Jardim das Camélias como forma de análise desses processos de (i)legalização. Meus objetivos são, em primeiro lugar, apresentar um relato etnográfico de um extraordinário conflito por terras; em segundo, mostrar como esse conflito sintetiza a luta dos moradores pela inclusão na cidade legal e os mobiliza para criar organizações de base que dão forma e substância a uma nova cidadania; em terceiro, examinar a relação entre a lei e a sociedade que ele revela. O caso mostra que a terra nesse bairro periférico tem estado em litígio há não menos que quatrocentos anos. Essa demonstração estabelece que as periferias urbanas devem sua formação a uma reiteração contemporânea de antigas relações de terra, trabalho e lei que já apresentamos, ou seja, de políticas fundiárias destinadas a ancorar e disciplinar certo tipo de força de trabalho e de ilegalidades que precipitam a ocupação e a legalização de reivindicações de posse. Entretanto, a investigação também revela que, embora as fraudes atuais em torno da terra repitam esses velhos padrões, fazem isso com uma diferença inesperada. Em vez de subverter a cidadania, como em tempos passados, a ilegalidade residencial gera uma insurgência de direitos políticos e civis entre os pobres urbanos, que aprendem a usar a lei para legitimar suas reivindicações de terra e que por isso competem em arenas legais das quais têm sido excluídos. Assim, meu argumento é que, para as classes trabalhadoras das periferias autoconstruídas, a moradia ilegal instaura a oportunidade de legitimar a propriedade da terra não só por

meio da legalização das reivindicações, mas também por um novo tipo de participação na lei e uma nova cidadania participativa que exigem inclusão total.

Essas extraordinárias mudanças derivam de duas condições contrastantes. Por um lado, embora a lei cotidiana permaneça uma carga a ser enfrentada, os pobres urbanos aprenderam, sobretudo através de lutas pela propriedade de suas casas, como usar suas complicações para obter vantagens legais e extralegais. Nesse sentido, eles perpetuam o mau governo da lei, mas em benefício próprio. Neste capítulo, vou me deter nessa consequência. Por outro lado, essas mobilizações políticas e legais ajudaram a gerar uma nova Constituição e medidas relacionadas que se aplicam diretamente às suas experiências residenciais nas periferias. Essas inovações geram novas oportunidades para distribuir recursos de forma mais igualitária e fomentar o exercício da cidadania democrática. No próximo capítulo, me concentrarei nesse resultado.

Vou desenterrar a história desse caso fundiário por razões estratégicas. Como opõem interpretações sobre a origem dos direitos, disputas pela terra são explicitamente batalhas sobre o significado da história. Em seu âmago legal existe a busca de um título, uma busca por origens que justifiquem ou desmontem alegações. Assim, logo descobri que ninguém poderia entender a disputa em questão sem retroceder no tempo. Os próprios litigantes, advogados, juízes, moradores e os trapaceiros estudam essas genealogias para embasar seus argumentos presentes na autoridade da história, que nesse caso começa em 1580. Eles operam sob um pressuposto básico dos direitos de propriedade em muitas sociedades de que os precedentes históricos conferem legitimidade. Isso não é necessário. Uma das opções é dizer que a necessidade presente sobrepuja os precedentes, uma posição, por exemplo, que ativistas da Igreja Católica e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra assumiram nas disputas de terra no Brasil. Como veremos, no entanto, os litigantes costumam adotar uma estratégia fundamentada na história: usam a lei para fornecer origens históricas verossímeis a suas alegações. Mesmo assim, a maioria acaba sendo bastante ambígua, e muitas propositalmente falsas.

Se a busca pelas origens tem como objetivo descobrir precedentes que justifiquem uma série de reivindicações para subverter outras, minha pesquisa das origens tem também algum intento corrosivo. Vou estabelecer essa ficção legal para desmascarar não só o apelo à história nesses casos como também o que permanece sendo o princípio central na formação jurídica acadêmica brasileira

no tocante à ideia da lei e de sua explicação por função, ou seja, que o fundamento social da lei como instituição é o seu papel na manutenção da coesão social. De acordo com essa visão, a lei serve à ordem essencialmente ao resolver conflitos, reforçando a conformidade às normas e estabelecendo clareza nas relações, em geral com base em noções do que é certo, justo e bom; e sua incapacidade para fazer isso é o resultado de fatores alheios à sua natureza, como a incompetência, a corrupção e a política. Assim, numa discussão acerca da lei brasileira, Shirley (1987: 89) atribui suas disfunções a uma "lacuna entre o direito formal e o aplicado [que] é real em todos os países, mas no Brasil alcançou proporções quase surrealistas". A formação jurídica em geral atribui as incapacidades das instituições legais à lacuna que Shirley eleva a um conceito analítico. Estudantes de direito aprendem que a lei formal se fundamenta na lógica científica dos valores legais transcendentes e liberais, quase sempre corrompidos pelos interesses do mundo real.

Essas visões das leis são funcionalistas, pois afirmam que, quando a lei processa um conflito, tanto a lei como o conflito canalizado favorecem a coesão. Esse funcionalismo caracteriza também a antropologia clássica do direito. Assim, Schapera (1955: xxv) justifica por que ele exclui os "muitos subterfúgios empregados para contornar a lei" de seu manual da lei dos Tswana ao afirmar que os próprios nativos poderiam se ressentir da "inclusão do que são, afinal de contas, abusos da lei e não parte da própria lei".[1] É claro que antropólogos de diversas vertentes teóricas têm descrito esses chamados aspectos extrínsecos dos sistemas legais. Mas, em uma observação astuta que continua válida até hoje, Nader (1965: 21) escreve: "A maior parte da inclusão dessas funções extralegais na literatura antropológica tem sido anedótica. [Elas] não pretendem ilustrar *a lei*, e sim são exemplos do que deveria ser incluído em qualquer verdadeiro estudo *etnográfico* da lei".[2]

Influenciada por Marx, Foucault e estudos legais críticos, a antropologia subsequente rejeita essa visão essencialista e funcionalista da lei. Em vez disso, seus estudos focam a lei como um sistema de poder, tomando os múltiplos interesses que a mobilizam, sua incoerência na prática e sua racionalidade como um tipo de discurso. Esses estudos confirmam a observação de Foucault (2007: 230) de que "a existência de uma proibição legal cria em torno dela um campo de práticas ilegais", assim como a crítica de Marx às injustiças da lei.[3] No caso em questão, gostaria de enfatizar não apenas que a lei produz ilegalidade e

injustiça, mas também que a ilegalidade e a injustiça produzem a lei. Ademais, embora seja previsível que a lei gere caos, com frequência isso se faz por propósitos estratégicos que pouco têm a ver com a justiça. O estado de direito tem tanto a ver com essas produções como com objetivos de probidade, clareza e resolução. Com certeza, a lei precisa promover esses ideais, caso contrário seu arbítrio comprometerá a possibilidade da justiça. No entanto, a compreensão de que múltiplos interesses informam sua aplicação e sua elaboração evita a suposição de que a lei é justa (ou democrática) sem a investigação das formas pelas quais um específico estado de direito se liga a um regime de cidadania.

O caso do conflito de terra que analiso apresenta um papel historicamente específico da lei, que provoca conflitos e, assim, a torna produtiva. Aplicada dessa maneira, nem a lei nem os conflitos têm chance de resolver problemas na rede mais ampla das relações sociais, como supõe o funcionalismo. Ao contrário, operacionalizada através de conflitos, a legislação fundiária brasileira perpetua a dominação, legitima a usurpação, acentua a desigualdade e promove a instabilidade de forma regular e previsível. Esses processos submergem quaisquer ideais de justiça que o sistema legal brasileiro apregoe, transformando-o em mau governo.

Estaremos, portanto, obrigados a repensar a lei se o litígio for sobretudo uma forma de perpetuar e obscurecer disputas, em vez de resolvê-las? Meu argumento ressalta a intenção e a norma, pois a legislação fundiária no Brasil produz tanta confusão em seus próprios termos que podemos desconfiar não apenas de incompetência e corrupção, mas principalmente da força de um conjunto de intenções a respeito de sua elaboração e aplicação diferentes das que têm por objetivo a justiça e uma resolução justa. No que se segue, portanto, minha principal preocupação é com as consequências teóricas e sociológicas da eliminação, do modelo explanatório, de tudo aquilo que é disruptivo. Não duvido de que possam existir na lei modelos utópicos nem de que, de fato, sejam desejáveis, mas sim de que as distopias da lei sejam externas à sua elaboração.

A PERIFERIA ILEGAL

O assentamento das periferias urbanas perpetua a grande agência histórica da ocupação de terras no Brasil: é a ilegalidade que a torna possível. A própria

ilegalidade dos lotes residenciais nas periferias torna a terra acessível aos que não podem pagar os altos preços de compra ou de aluguel das residências legais. De modo significativo, essa ilegalidade residencial acaba provocando um confronto com as autoridades legais em que os moradores em geral conseguem, depois de longa e árdua batalha, a legalização de suas precárias reivindicações. Assim, a moradia ilegal é uma forma comum e, em última análise, confiável de as classes trabalhadoras urbanas terem acesso à terra e à moradia e transformarem suas posses em propriedades. Por isso, as periferias urbanas de São Paulo e de outras cidades brasileiras normalmente se desenvolvem por meio de dois processos no que se refere à lei: um de ocupação ilegal, que as abre aos assentamentos, e outro, concomitante, de legalização do ilegal. O primeiro sustenta um padrão de segregação do centro à periferia, porque o desenvolvimento do centro é sobretudo legal e o da periferia, ilegal, de uma forma ou de outra. O segundo erode esse padrão, ainda que muito lentamente. Vale a pena repetir que essa relação instável, porém produtiva, entre o ilegal e o legal se cristalizou primeiro no começo da colonização como uma estratégia das elites agricultoras, que a aperfeiçoaram como forma de surrupiar patrimônio real e que resultou em grandes ganhos. Mas depois de quatro séculos de uso, e em especial nas décadas recentes, essa estratégia se tornou onipresente. Assim, tanto nas famílias brasileiras mais ricas quanto nas mais pobres, encontramos posses legais de terras que são na origem usurpações legalizadas.[4]

Seja comprando, seja ocupando terras nas periferias, a maioria das pessoas parece entender esse paradoxo central da ocupação da terra. Não estou sugerindo que os moradores justifiquem a posse como um passo para a legalização. Embora alguns posseiros e suas organizações tenham entendido que legalizar o ilegal é uma boa aposta de longo prazo e tenham aprendido a manipular essa lição da história tão bem quanto os ricos que sempre o fizeram, a maioria dos moradores das periferias não é de invasores. Eles pagam pelos lotes residenciais achando que suas prestações vão comprar a dignidade e o respeito de ter um imóvel, são enganados, não conseguem uma escritura e sofrem muito em consequência disso. Na verdade, minhas entrevistas mostram que mesmo os que conseguem articular a aposta na legalização ficam moralmente indignados diante da possibilidade de serem considerados invasores. Eles rejeitam de modo categórico qualquer sugestão de terem procurado intencionalmente uma transação de terra ilegal. Além disso, argumentam que, além das desvantagens morais da ocupação de terras

como primeiro passo deliberado para a propriedade, existem razões econômicas: a legalização de posses de terras leva tempo demais para atender seu objetivo de deixar um legado para os filhos. Como Paulo avaliou na reunião da associação de moradores, os residentes "não querem morar de graça". É por uma questão de orgulho e de autoestima que eles pagaram por seus terrenos. O fato de terem feito isso está na base de suas exigências de direitos integrais à propriedade.

Em termos objetivos, porém, permanece o fato de que as classes trabalhadoras normalmente só ganham acesso à terra porque ela é ilegalmente ocupada, desenvolvida e vendida. Embora a distinção de quem pagou pela casa e quem não pagou — entre o *autoconstrutor* e o *favelado* — seja clara para os moradores, o estatuto jurídico da ocupação do terreno é muito mais complicado. O problema é que, a despeito de se comprar ou invadir um lote residencial, as duas opções sempre levam a alguma forma de moradia ilegal ou irregular. Os que invadem ou tomam posse do terreno não têm direitos legais a ele, embora a lei tenda a reconhecer que eles são donos de suas construções e permita sua realocação se os residentes forem despejados. Os que compram os lotes, e portanto têm alguma reivindicação legal de posse, em geral percebem que sua atitude foi prejudicada pelas formas ilegais pelas quais os incorporadores vendem os terrenos — desde a pura e simples fraude até o não cumprimento no fornecimento dos serviços urbanos básicos exigidos por lei. Vítimas de vendas irregulares, eles são ameaçados de invasão pelos que alegam ser donos da terra e são então ameaçados de despejo.

A situação legal de uma propriedade depende inicialmente de como ela foi zoneada. Em 1915, a Lei Municipal 1874 primeiro dividiu São Paulo em quatro zonas: central, urbana, suburbana e rural. Uma legislação posterior estabeleceu as exigências para o desenvolvimento em cada uma delas. Essa categorização inicial contribuiu de maneira significativa para o desenvolvimento ilegal das regiões mais afastadas da cidade, pois criou uma dicotomia persistente entre uma zona central definida por um perímetro urbano e o restante. A maioria das regulamentações de planejamento e construção se aplicava apenas à região central. Quando os pobres começaram a se mudar para as periferias, depois dos anos 1940, os terrenos não eram considerados urbanos, e seu desenvolvimento era em grande parte não regulamentado. Assim, o zoneamento municipal criou uma dicotomia entre o desenvolvimento na região central, que era urbana, regulamentada e legal, e o crescimento nas periferias, que não era.

A legislação especificava, por exemplo, que, para uma rua ser legal dentro do perímetro urbano, tinha de ter certas dimensões e infraestrutura mínimas. Porém, para facilitar o desenvolvimento dos trajetos de carro e de ônibus até as regiões mais distantes, uma lei de 1913 contornou essas exigências ao permitir a criação de "ruas particulares" nas zonas rural e suburbana às quais não se aplicariam os códigos urbanos. Os incorporadores usaram essa possibilidade para disponibilizar novas terras para vendas lucrativas, abrindo essas ruas particulares na orla do perímetro urbano em expansão. Quando as periferias foram ocupadas, esse perímetro urbano se expandiu de forma progressiva por meio de nova legislação e anistias que zonearam novamente os terrenos. Nesse processo, incorporou muitas ruas particulares que não atendiam às exigências do zoneamento rural e eram, portanto, ilegais de acordo com as regulamentações. Assim, como vimos antes, uma nova legislação criou novas camadas de ilegalidade. Todas elas exigem favores executivos (isto é, políticos) para criar exceções, tratamento especial e anistias. Mas essas ações em geral não equipavam os loteamentos de infraestrutura urbana. Ao contrário, deixavam os moradores em circunstâncias legais e materiais precárias que tornavam improvável a obtenção de um título legal.[5]

Quando a terra é absorvida pelo perímetro urbano, sua situação legal depende de como está loteada, alienada, e de como foi adquirida, o que significa essencialmente se por meio de venda ou posse. Por lei, parcelas dos terrenos urbanos só podem ser incorporadas quando estiverem subdivididas em lotes. Códigos municipais e federais regulamentam os loteamentos dos terrenos urbanos (sobretudo a Lei Federal 6799/1979), que estabelecem exigências físicas, entre as quais tamanho mínimo do lote, conexões para serviços e espaços abertos para circulação do tráfego e serviços comunitários, assim como regulamentações burocráticas, que estipulam os procedimentos para registrar o loteamento e alienar o terreno. Essas exigências foram por sua vez fundamentadas no modo burocrático de aquisição de terras estabelecido pelo Código Civil Brasileiro (de 1916 e reafirmadas no de 2002: artigo 1245), por meio do qual uma propriedade é adquirida "mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis". Todas as transações referentes à propriedade devem ser assim registradas para que os relevantes direitos legais sejam obtidos. Essas transcrições são reguladas pela Lei de Registros Públicos (6015/1973), que estabelece as formalidades que constituem o sistema de registros públicos privado, labiríntico

e venal dos cartórios brasileiros.[6] Seu imenso poder burocrático lhe é conferido pelo Código Civil, que estabelece que transações imobiliárias não transferem propriedade ou direitos relacionados a não ser a partir da data em que são transcritos em livros legalizados de registro: ou seja, "os que não registram não são donos", como diz o ditado. A plena propriedade de um terreno urbano, portanto, exige um título legalmente registrado, uma escritura, de um lote num loteamento legalmente registrado. Qualquer coisa menos que isso põe em risco a propriedade.

De acordo com a definição dos códigos regulatórios, as pessoas compram lotes de quatro tipos de loteamentos, que em geral coexistem no mesmo bairro: legal, irregular, clandestino e fraudulento. O tipo mais raro dos quatro, um loteamento legal, preenche todas as exigências físicas e burocráticas. Um loteamento irregular é — ou melhor, parece ser — de propriedade legítima e registrado por seu incorporador, mas de alguma forma viola as exigências para o parcelamento da terra. Um loteamento clandestino é aquele que não está lavrado no registro de bens imobiliários, embora o próprio terreno possa ser propriedade legítima de seu incorporador. Um loteamento fraudulento, ou grilado, é aquele vendido por um grileiro, que finge ter um título legal da terra usando de um vasto repertório de fraudes. Embora em geral combine aspectos de diversos tipos, um loteamento ilegal é classificado de acordo com sua infração mais grave. Assim, enquanto os três tipos ilegais violam as leis de planejamento, o loteamento grilado enfrenta problemas adicionais porque foi incorporado, e até mesmo registrado, com base em documentos fraudulentos.

É dificílimo saber o quanto São Paulo é ilegalmente ocupada e construída. Embora as tipologias possam ser claras, uma pesquisa histórica em títulos de terras demonstra que a prova usada para alegar propriedade legal é contestável e não confiável. Como as estimativas disponíveis não levam em conta uma investigação histórica caso a caso (uma impossibilidade), devemos portanto considerá-las com ceticismo. Uma das estimativas mais sugestivas para construção residencial calcula a diferença entre o número de domicílios levantado pelo censo nacional e o número registrado no Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza (TPCL), o registro oficial de construções urbanas da municipalidade. Enquanto o censo conta todas as unidades residenciais, o TPCL registra apenas as que são supostamente legais. Assim, como demonstra Caldeira (2000: 235) para o censo de 1991, a discrepância entre as duas medidas sugere a extensão

das construções ilegais. Caldeira constatou que nos distritos centrais, onde os mais ricos vivem principalmente em prédios de apartamentos, a diferença entre as duas era de menos de 5%. Em dois dos bairros mais ricos, Cerqueira César e Jardim América, por exemplo, era de 1,2% e 1,9%, respectivamente. Esses números indicam que a construção no centro da cidade é quase toda legal. O contraste entre esse centro legal e as periferias não poderia ser maior. Caldeira (2000: 236-7) calculou que nas periferias mais pobres de 1991 — um agregado de 28 distritos — a discrepância entre as construções residenciais legais e ilegais era de 164%. Ou seja, havia 1,6 unidade residencial não registrada e presumivelmente ilegal para cada unidade registrada. Em Guaianazes, o distrito que teve também o mais alto crescimento populacional da cidade entre 1980 e 1991, a diferença era de 433%, uma proporção de mais de quatro para uma!

As estimativas da quantidade de *terras* ocupadas sem um título seguro são ainda mais duvidosas, pois a complexidade histórica é muito maior. Em 1981, o Departamento de Planejamento Municipal calculou que São Paulo tinha 3567 loteamentos ilegais, compreendendo mais de 1,2 milhão de lotes residenciais e correspondendo a aproximadamente 21% da área total da municipalidade. Em 1990, o mesmo departamento, sob uma diferente administração, estimou que a porcentagem de ocupação ilegal de terras era de 9% da área total (Rolnik, Kowarick e Somekh s.d.: 94-5). Cálculos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (Sehab), responsável pela regularização das habitações, propõem que em 2003 havia cerca de 3 mil loteamentos ilegais, abrigando 3 milhões de moradores e ocupando 20% das terras da municipalidade (Resolo 2003: 25). Ora, é improvável que em apenas uma década tantos casos de ilegalidade possam ter sido resolvidos para reduzir à metade a área ilegalmente ocupada. É também improvável que esse número dobrasse outra vez na década seguinte, sobretudo uma vez que a taxa anual de crescimento populacional de São Paulo declinou nesses anos. Talvez seja o caso de considerar que a extensão de habitações ilegais tenha permanecido relativamente inalterada desde 1981. Mas talvez seja mais provável que, mesmo que as autoridades saibam dos 3 mil loteamentos ilegais na São Paulo contemporânea, muitos mais pudessem não ter chamado a atenção e muitos outros tivessem de ser reclassificados como ilegais se seus títulos fossem investigados em minúcias. Assim, enquanto alguns funcionários dizem que "é possível afirmar que entre 60% e 70% dos moradores do Município encontram-se hoje em uma situação

que contraria os modelos de apropriação e organização do espaço contidos nas normas jurídicas vigentes" (Rolnik, Kowarick e Somekh s.d.: 90), e que outros afirmem que o número está mais próximo de 30%, só posso atestar com absoluta convicção que é um número alto.

A moradia ilegal não é só uma incerteza estatística. É também uma experiência vivida de complexa ambiguidade, mesmo que muitas de suas consequências sejam brutalmente precisas. Quando compram um lote num loteamento ilegal, as pessoas não conseguem obter um registro legalizado até que corrijam a infração. Contudo, pode demorar décadas até mesmo para se descobrir um problema, porque eles só podem pedir uma escritura quando terminam todos os pagamentos pela propriedade, uma formalidade burocrática que auxilia muitos golpistas. A lei brasileira não prevê instrumentos de garantia por terceiros credenciados da legitimidade do título, a serem usados antes da transferência de dinheiro para o vendedor do imóvel, como as formas americanas do depósito em juízo (*escrow*) e do seguro de escritura (*title ensurance*). Em vez disso, regulamenta a transação imobiliária não quitada com um contrato promissório que estabelece os termos de pagamento e obriga o vendedor a transferir o título depois da quitação. Quando e se afinal entendem seus apuros legais, os moradores em geral percebem que seu investimento está em risco, que suas reivindicações estão emaranhadas em desventuras burocráticas e que suas famílias estão ameaçadas de despejo. Em 1979, Caldeira (1984: 70) descobriu que, entre as famílias que haviam comprado terrenos no Jardim das Camélias, 57% tinham quitado os pagamentos, embora apenas 16% tivessem declarado possuir uma escritura definitiva de seus lotes. Mas mesmo essas declarações não podem ser aceitas sem contestação, pois muitos moradores simplesmente se recusam a admitir que suas propriedades, adquiridas com tanto sacrifício, não estão seguras. Disseram-me muitas vezes que "deve ter alguns problemas por aqui, mas está tudo em ordem com o meu lote", e me mostraram documentos para provar isso.

A dificuldade é que incorporadores de diversos tipos, especialmente grileiros, costumam apresentar aos compradores resmas de registros de transações de boa-fé — por exemplo, recibos de vendas, comprovantes de impostos, levantamentos do terreno e protocolos para registro preliminar — baseados em fraudes ou irregularidades ainda encobertas. Os moradores podem até obter documentos de quitação com base nesses registros, que em última análise são

irregulares e estão sujeitos à contestação por outros supostos proprietários. Esses títulos comprometidos ou contratos promissórios não são inteiramente inválidos, pois podem ser usados para estabelecer a boa-fé da vítima da fraude, um status judicial crucial nas lutas dos pobres em disputas de terra. Mesmo assim, não estabelecem um título legítimo e privam os compradores de seu sentimento de posse.

Esse subterfúgio exemplifica o que continua a ser a estratégia fundamental de golpistas de terras de todos os naipes, agora adaptados às circunstâncias da urbanização de massas: o uso de complicações como meios para a fraude. Inspirando-se nas intrincadas formalidades da própria legislação imobiliária urbana e de sua burocracia de assinaturas, selos, carimbos e cópias notariais, eles forjam seus golpes dentro das próprias leis que infringem. Tentam todas as fachadas legais e burocráticas possíveis para cobrir suas operações com um manto de legalidade, às vezes tão bem tramado que enganam advogados e juízes, sem contar o pessoal humilde suscetível à intimidação por documentos que parecem oficiais. Como resultado, em geral é extremamente difícil determinar a situação legal de um terreno comprado nas periferias, ou a distribuição das condições de propriedade em um bairro, sem uma exaustiva pesquisa de títulos de cada um dos lotes. Os grileiros se apoiam nessa dificuldade, sabendo não só que as pessoas são ingênuas e que as informações de que elas dispõem sobre as propriedades não são confiáveis, mas também que uma pesquisa normal do título provavelmente não revelará nenhuma fraude, pois, por exemplo, documentos legalmente inscritos num registro cartorial podem ser baseados em documentos falsos ou irregulares em outro.

O caso a seguir ilustra esse estratagema. Há muito tempo, foi ocupada uma área de 30 hectares ao longo de uma das margens do rio Tietê, em São Paulo, na periferia nordeste da cidade. Em 1987, Y vendeu o terreno para Z, que registrou a venda no 7º Cartório de Notas de São Paulo. Esse cartório baseou sua transcrição no registro de transferência da propriedade naquele mesmo mês no 17º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo. Esse registro afirma que a terra pertencia a um casal nascido na década de 1860, casado em 1890 em Santos e que morava em 1986 em Guarulhos, perto de São Paulo, e que naquele ano era proprietário da terra por procuração de Y. O problema é que em 1986 o casal já estava morto havia muitas décadas, de acordo com certidões de óbito registradas no 19º Cartório de Registro Civil de São Paulo. Se escavarmos mais fundo, vamos descobrir a

fraude original: o 17º Cartório de Imóveis baseou seu registro num título transcrito em 1986 no cartório de uma pequena cidade no estado do Paraná, que atesta que um certo X se apresentou como portador de uma procuração do casal para vender o terreno a Y — a propósito, um advogado. Imagino que os tribunais vão levar muitas décadas para concluir que Z e a propriedade do casal foram fraudadas por X e Y, que saíram de cena com um monte de dinheiro, isso se Z (que pode ter representado outros compradores) não for cúmplice da fraude ou se as alegações do casal de velhos não forem elas mesmas ilegítimas, e nenhuma dessas situações é inconcebível. Em todos os casos, aposto que, dadas as complicações legais envolvendo qualquer uma dessas possibilidades, os ocupantes vão acabar ficando com o terreno — se conseguirem mobilizar-se e demandar que o governo legalize sua usurpação devido a "interesses sociais", como permitido pela nova Constituição federal.

Mesmo que um intrépido pesquisador sobreviva à caça aos papéis nesses casos, em geral é difícil determinar quem é dono do quê debaixo dessas camadas de complicações. Por isso, como no próximo exemplo, essas disputas costumam ser impossíveis de decidir no tribunal. Em vez disso, ficam circulando para sempre pelo sistema burocrático, à espera de provas mais conclusivas porém inexistentes sobre os méritos das partes litigantes. Desnecessário dizer que essa irresolução serve aos interesses dos golpistas, pois esses casos geralmente são resolvidos por meio de onerosas manobras políticas e extrajudiciais, como acordos e anistias periódicas, nas quais as instituições executivas e legislativas do governo intervêm para declarar que o sistema judicial capitulou e anulam um conjunto de reivindicações de propriedade em favor de outro. Inevitavelmente, essas intervenções legalizam a usurpação, e portanto insinuam práticas ilegais e extralegais na conduta da lei. Além do mais, são versões contemporâneas de antigas práticas que inspiraram incontáveis operações fundiárias ilegais. Assim, como lembrou um deputado da Assembleia Constituinte estadual de São Paulo de 1935 aos colegas, durante debate sobre uma emenda para dar títulos legítimos aos que reivindicavam terras sem que pagassem os impostos estaduais sobre propriedade, existe uma perversa e bem conhecida correlação entre fazer a lei e infringir a lei. "A política de terras de S. Paulo", queixou-se ele, "foi, sempre para evitar os grilos futuros, revalidar os grilos passados" (Henrique Bayma, Assembleia Constituinte de São Paulo 1935: 228), mostrando assim que as diferenças entre legal e ilegal nessa área de grandes consequências sociais

são conceitualmente frágeis, não categóricas e temporárias. Talvez pelo simples fato de constatar a norma, contudo, essa observação não teve efeito nas deliberações da Assembleia.

UM CASO DE GRILAGEM NO JARDIM DAS CAMÉLIAS

Para entender a vitalidade dessa política fundiária e sua importância para a formação das periferias, vou analisar um exemplo de fraude fundiária no Jardim das Camélias. O caso envolve 207 famílias que adquiriram lotes entre 1969 e 1972, mas que não conseguiram obter seus títulos legais porque os lotes foram vendidos de forma fraudulenta. É um exemplo do tipo de grilagem e do consequente caos legal que atormentam milhões de moradores das periferias de São Paulo. Primeiro vou resumir a cronologia da disputa pela terra desde que os moradores se enredaram, e depois analisar as várias alegações de propriedade cujas contradições tornam o caso judicialmente insolúvel e cujas complicações se estendem, retrocedendo até o século XVI.

Em 1969, um homem chamado Rafael Garzouzi, ou "o Turco" ou "o Libanês", como é chamado pelos moradores, apareceu no ainda esparsamente ocupado Jardim das Camélias. Usando sua empresa imobiliária, a Adis Administração de Bens S. A., ele abriu algumas ruas de terra, montou um escritório no local, cercou onze lotes de seis por vinte metros e começou a vendê-los. Para os compradores ele mostrava um plano para desenvolver todo o bairro e certificados para a área que haviam sido registrados no cartório competente. Apresentava um contrato promissório que comprometia os compradores com prestações mensais por períodos de dois a dez anos e que garantia que a Adis forneceria os recibos e uma quitação depois do pagamento final. Com esses documentos em mãos, o comprador poderia registrar sua aquisição e transferir a titularidade do imóvel para o seu nome. Entre as muitas coisas que a Adis não contou aos clientes, contudo, foi que, embora as assinaturas do contrato fossem reconhecidas em tabelionato, seu plano de arruamento e loteamento não tinha sido aprovado pelas autoridades competentes — nem poderia ser. O plano não só violava as leis municipais de planejamento como também, o mais grave, desfigurava um plano já aprovado em 1924 para a mesma área em nome de José Miguel Ackel.

No início dos anos 1970, o espólio de Nadime Miguel Ackel, irmão de José Miguel, abriu processo contra a Adis para retomar os onze lotes que alegava serem seus. A Adis contra-atacou, afirmando que possuía os direitos legítimos de propriedade desses lotes desde 1958, e de seus predecessores, desde 1890, de uma enorme porção de terra que incluía os lotes. A Adis exigiu compensações, alegando que o espólio de Ackel tinha na verdade usurpado esses direitos ao incorporar o plano de loteamento de 1924 e vender cerca de setenta lotes desde então. A Adis manipulou com maestria a burocracia judicial de forma que os processos de uma e outra parte circulassem pelo sistema legal durante muitos anos, sem efeito. Mas a empresa usou esse tempo para lotear o resto do bairro e vender outros 233 lotes, parte dos quais rebatizou de Vila Tyrol. Vendeu ainda duas grandes áreas para sócios, que as lotearam para vender como Jardim Ocidental e Jardim Eliane. A área agora tinha quatro nomes distintos e planos de loteamentos com lotes em diferentes localizações e de dimensões abaixo do padrão, além de ruas irregulares — e tudo isso facilitava a venda do mesmo lote mais de uma vez. O plano de 1924 foi assim completamente desfigurado por múltiplas camadas de incorporações contraditórias e um sempre crescente número de terceiros com alegações de propriedade. Além disso, em resposta à contestação de Ackel, a Adis e seus sócios lançaram uma campanha de intimidação: contrataram capangas que demoliam construções, derrubavam cercas, construíam novas cercas de acordo com os diferentes tamanhos e localizações dos lotes, e dessa forma negavam acesso aos que não tinham comprado dos seus patrões.[7]

Os moradores reagiram de várias maneiras. Muitos contrataram advogados que apareceram no bairro oferecendo seus serviços e que desapareciam assim que recebiam os adiantamentos por seus honorários. Alguns foram enganados por vendedores ambulantes de documentos que batiam de porta em porta afirmando representar as incorporadoras ou até mesmo a prefeitura. Outros ignoraram a situação, acreditando que seus lotes eram legais. Finalmente, desconfiadas de ilegalidades de todos os lados, em 1972 cerca de oitenta pessoas organizaram uma Associação de Amigos do Bairro para defender seus interesses coletivamente. Elas buscaram o aconselhamento de um grupo de advogados filiados à Universidade de São Paulo, à Igreja Católica e a partidos políticos de esquerda e que eram conhecidos por seus trabalhos com outras organizações de base. Esse relacionamento acabou sendo duradouro, pois um

desses advogados, Antônio Benedito Margarido, continua dedicado ao caso desde então.

Quando se iniciou a disputa jurídica, em 1972, o estado de São Paulo interveio alegando que, na verdade, era o dono da terra e ordenou o sequestro judicial dos onze lotes. O espólio de Ackel abriu novo processo em 1973 contra a Adis e o estado para retomar todos os 207 lotes que reivindicava, ao qual a Adis respondeu com outro processo e o estado, com uma ordem de sequestro para todo o loteamento em 1975. Esse edital ordenou que os moradores fizessem todos os pagamentos restantes numa conta de poupança no banco estadual, monitorada pelo tribunal, até a resolução da disputa pela propriedade. Até hoje, contudo, a disputa continua pendente. Essa irresolução judicial significava que os moradores tinham que completar os pagamentos sem receber nenhuma prova de propriedade, que não poderiam vender seus lotes de forma legal e que nem o loteamento nem qualquer de suas construções poderiam ser regularizados. Mesmo assim, não ouvi falar de nenhum morador que tenha interrompido seus pagamentos. Aliás, todos os que conheço pessoalmente quitaram suas dívidas na conta em juízo, embora eu tenha sido informado de que alguns preferiram continuar pagando à Adis.[8]

A ação do estado significava que a Adis receberia poucos pagamentos. Como o edital de sequestro não a impedia explicitamente, a Adis reagiu entregando aos moradores avisos de despejo para intimidá-los a quitar seus pagamentos acumulados. Durante esse período, contudo, a associação do bairro e seu advogado aprenderam como usar o sistema legal para evitar o despejo. O advogado demonstrou, caso a caso, que os moradores estavam depositando os pagamentos em juízo regularmente na conta do estado, e o tribunal anulou os procedimentos de despejo. Quanto mais casos Margarido vencia, mais moradores passavam a depositar seus pagamentos em juízo. Finalmente, essa estratégia complicou as atividades da Adis no Jardim das Camélias até o ponto de desativação. Porém, como me disse um morador, "essa [estratégia legal] resolveu o problema de não ser despejado, mas não o problema da escritura [individual], não, nem da regularização do loteamento". Além disso, não importa a quem tenham feito os pagamentos, o dinheiro desapareceu. A Adis evitou a ação judicial o quanto pôde, até afinal desaparecer do bairro, e a conta bancária em juízo também parece ter desaparecido em algum ralo da burocracia governamental.

Talvez quando — se acontecer — a disputa jurídica for resolvida, os depósitos bancários reapareçam como prêmio aos sobreviventes.

Antes de Margarido, nenhum outro advogado representando os moradores tinha conseguido vencer os grileiros. Na melhor das hipóteses, conseguia estabelecer um acordo extrajudicial em que seus clientes, em pânico, pagavam para cancelar os procedimentos de despejo; na pior, seus clientes foram despejados. O despejo havia acontecido, por exemplo, em 1988 para um grupo de moradores de 59 casas na Ocupação Pirandello, quando outro grileiro moveu uma ação de despejo contra eles. Eles não haviam seguido a estratégia legal da associação e desconfiaram do presidente e do advogado, porque estavam "negociando" abertamente com a Adis. Esse grupo preferiu ser representado por um advogado do Partido dos Trabalhadores (PT), que era filiado ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Ele me disse pessoalmente que por princípio se recusava a negociar com "criminosos" — referindo-se aos grileiros — e a manipular "detalhes técnicos" legais em favor de seus clientes porque essas tecnicalidades sempre tinham respaldado os governos burgueses e humilhado os pobres. Ele alegava ser um político, não um técnico. De qualquer forma, até onde consegui saber ao questioná-lo, ele não sabia muito sobre as táticas e técnicas da legislação fundiária. Não surpreende que seus clientes tenham perdido a causa no tribunal. Eles foram despejados num dia de chuva num confronto tenso com uma unidade da cavalaria da Polícia Militar. Com os cavalarianos se preparando para avançar, eles concordaram em sair e receberam permissão para retirar seus pertences. Muitos sentavam-se aos prantos nas calçadas, em meio às suas coisas molhadas e destruídas, enquanto seu advogado dava uma entrevista sobre injustiça à TV Globo.

Em contraste, Margarido, o advogado da associação, convenceu seus clientes a conter o medo até o dia do julgamento. Então, em cada audiência, ele desafiava a Adis a provar a propriedade em definitivo e demonstrou que isso não poderia ser feito em nenhum caso. Além disso, argumentou que os moradores não tinham desonrado seus contratos nem invadido os lotes, mas sim eram compradores de boa-fé que estavam efetuando todos os pagamentos, como requisitado pelo tribunal, até a resolução da disputa. Como resultado dessa estratégia legal, Margarido forçou a Adis a pedir adiamentos ou a retirar as ações legais. No final, depois de gastar uma considerável quantia em taxas judiciais, a Adis perdeu ou abandonou todos os casos.

Fui testemunha do desenvolvimento dessa nova abordagem legal entre os moradores durante o processo de despejo contra a Ocupação Pirandello. Famílias de dezesseis dos 75 lotes concordaram em ser representadas por Margarido e seguir a orientação jurídica da associação. Os outros se recusaram e continuaram com o advogado do PT/MST. Numa reunião em uma das casas, Margarido apresentou a estratégia da associação a essas dezesseis famílias. Em seguida o presidente reapresentou o plano "em palavras simples", que consistia em "fazer um contrato com o grileiro e assim deixar de ser um invasor e, sim, um comprador; depois começar a pagar e depois parar de pagar, depositando em juízo até ele provar ser o proprietário legítimo do loteamento, o que ele não podia fazer. Essa é a estratégia da associação com seu advogado". Como previsto, essas dezesseis famílias não foram despejadas, enquanto as outras foram.

Além disso, alguns anos antes a associação havia denunciado o desfiguramento feito pela Adis do plano de loteamento de 1924 ao departamento de registros da prefeitura, que ordenou que a empresa pagasse por um novo levantamento e pela regularização do plano. Como a associação esperava, o novo plano foi regularizado, mas não pôde ser registrado em nome da Adis. Esse fracasso comprometeu publicamente o argumento de propriedade da Adis. Além disso, a regularização desmembrou cada lote da área maior reivindicada por Ackel e pela Adis. Identificou cada um com as medidas e localizações exatas para propósitos tributários e atribuiu a cada um deles um número de cadastro de imposto individual — um importante reconhecimento dos direitos e deveres dos moradores como proprietários, não como posseiros, ao pagarem os impostos devidos pelo imóvel. Como resultado dessas estratégias legais combinadas, a associação aprendeu como desarmar seus inimigos por meio de confrontos legais e como elaborar um dossiê de documentos oficiais para provar suas reivindicações. No final dos anos 1980, seus participantes ainda não tinham os títulos de seus lotes, mas não estavam mais sob o risco de serem despejados.

Essa habilidade com as regras do jogo fundiário foi uma conquista pioneira de protagonistas de classe baixa numa disputa por terras. Contraria a norma de que, mesmo quando juridicamente representados, os pobres são vencidos nos confrontos diretos com especuladores e barões da terra. A associação deveu o sucesso desse caso à habilidade de seu presidente, José Nogueira de Souza, e de seu advogado para chegar a um novo entendimento da lei e de sua burocracia como recurso estratégico a ser explorado em favor dos pobres. Com essa abordagem, eles superaram a visão essencialista que há muito caracteriza a relação de deferência, alienação e subordinação dos pobres em relação à lei. Essa postura aceita as explorações do sistema legal feitas pela burocracia e pelas classes superiores como corrupções externas daquilo que consideram em si a corporificação de princípios de justiça a serem venerados, de procedimentos estabelecidos que devem ser seguidos à risca, e de conhecimentos complexos e axiomas morais que são competência dos letrados, pois só por estes podem ser compreendidos, ou mesmo — em movimentos revolucionários ou milenaristas — de ideologias políticas a serem rejeitadas por completo.[9] Apesar de a vitória não ter sido definitiva, o sucesso da associação até agora constitui uma nova relação com a lei por parte de sua vítima tradicional, uma relação que pode ser identificada como um oportunismo estratégico, por considerar a lei um recurso regido não por princípios fixos, mas pelas circunstâncias. Com efeito, essa inovação redistribui para as classes baixas uma estratégia legal aperfeiçoada pelas elites no período colonial.

A intervenção do governo federal completou o imbróglio legal da disputa no Jardim das Camélias. O governo federal também alegou ser proprietário das terras, que considerava patrimônio federal, e se recusou a reconhecer a validade de qualquer transação ou procedimento judicial em relação à área da qual fora excluído, negando assim de fato a maior parte da história legal do conflito nos últimos séculos. A intervenção federal obstruiu e confundiu todas as ações judiciais tomadas até então para esclarecer a propriedade: suspendeu as demarcações e os processos legais em andamento e impediu que a cidade e o estado expropriassem, legalizassem ou de qualquer forma regularizassem as terras em disputa. Em 1975, o caso foi ao Supremo Tribunal Federal (STF), o único tribunal com poder de julgar um conflito entre os governos federal e estadual. Para prosseguir, no entanto, primeiro deveria haver uma avaliação de cada reivindicação, discriminando os vários interesses de propriedade públicos e privados na área. Como resultado, o caso definhou no STF por falta de provas, recursos e, provavelmente, de coragem para decidir qual entre a infinidade de reivindicações tinha mais fundamento.

Com o passar dos anos, as principais partes no conflito optaram por estratégias extrajudiciais. Em 1983, a Adis e o espólio de Nadime Miguel Ackel assinaram um acordo para extinguir seus processos um contra o outro — embora isso não tivesse efeito nos que também envolviam o estado. Ackel concedeu os

207 lotes em disputa para a Adis, que por sua vez concedeu um número equivalente a Ackel em outras áreas do Jardim das Camélias. Líderes da comunidade consideraram que o acordo não passou de um pacto entre ladrões para estabelecer uma frente unida contra a atividade cada vez maior de posseiros no bairro. Mesmo assim, um ano depois a Sociedade de Amigos do Bairro assinou um acordo com ambos. Os termos do acordo de 1983 seriam aceitos se, em contrapartida, eles suspendessem os processos de despejo, prometessem não mais processar membros da associação no futuro, concordassem que os que tivessem quitado os pagamentos em juízo haviam cumprido seus contratos e aceitassem inúmeros outros pontos que asseguravam a tranquilidade dos moradores. Por que cada uma das partes aceitou esse acordo extrajudicial, chamado solução "amigável" para a disputa? A Adis e Ackel queriam ter o máximo possível de reconhecimento de suas reivindicações de posse, e os moradores queriam determinar um proprietário claro a quem pudessem efetuar os pagamentos em troca do recebimento do título legal. Eles estavam querendo pagar; na verdade a sua moralidade exigia um pagamento para distingui-los dos posseiros. A questão era: pagar a quem?

A essa altura, os moradores também se mobilizaram politicamente para atuar além dos limites do bairro. A associação recolheu assinaturas pedindo uma audiência com o governador Franco Montoro. Argumentou que, como primeiro governador eleito democraticamente depois do governo militar, ele deveria sentir-se obrigado a se reunir com os moradores e ouvir suas preocupações. A petição foi entregue ao governador através da mediação de um deputado estadual, Marco Aurélio Ribeiro, bem conhecido na zona leste por seu trabalho em assuntos locais e que também empregava o advogado da associação, Margarido, em seu gabinete. José Nogueira, o presidente da associação, se lembra de "ter lotado três ou quatro ônibus com moradores" para se encontrar com Franco Montoro no "palácio do governador", que eles "ocuparam com pessoas humildes". Durante a reunião, contudo, nenhum morador falou. O caso foi apresentado pelo advogado e pelo deputado, que pressionaram o governador a aceitar a solução amigável que as partes locais haviam assinado como forma de resolver os conflitos de terra no Jardim das Camélias. Esse acordo exigia que tanto o governo estadual como o federal renunciassem a seus interesses nas propriedades. Embora tenha negado o pedido, o governador instruiu o procurador-geral a formar uma comissão para analisar o problema

de disputas de terra semelhantes em toda a periferia leste da cidade. Os moradores se sentiram exultantes pelo fato de sua mobilização ter produzido efeito nos altos escalões do governo.

A comissão dos procuradores do estado se reuniu regularmente durante os anos seguintes, com a ocasional participação de líderes do bairro. Em 1986, a comissão concluiu, nas palavras do procurador-geral, que "a já caótica situação jurídica da área, abandonada por tantos anos à ganância dos 'grileiros', se tornou praticamente insolúvel dada a sua complexidade procedimental, caracterizada pela simples habilitação de enorme número de réus originários e de seus sucessores". Diante da impossibilidade de uma solução judicial, a comissão propôs uma resolução "através de atos político-administrativos" com base em um decreto presidencial que abjurasse dos interesses do governo federal em favor do estado de São Paulo. Por sua vez, o estado renunciaria em favor de acordos amigáveis, como o do Jardim das Camélias, onde possível; ou, se não, expropriaria as terras em disputa e a concederia aos moradores.[10]

Embora dois governadores de estado tenham assinado acordos para formar uma comissão mista estadual e federal para tratar dos detalhes dessa proposta, nenhuma ação foi tomada em nenhum nível de governo. Quando indagados a respeito, os moradores resmungam sobre falta de vontade política e corrupção, mas não parecem muito surpresos depois de vinte anos de confusão. A associação do bairro continua buscando "acordos amigáveis" entre novos grileiros e novos moradores na área e desenvolvendo outras estratégias, que vamos examinar nos próximos capítulos. Enquanto isso, em toda a cidade de São Paulo, e na verdade em todo o Brasil, as transações fraudulentas de terra mantêm-se inabaláveis sob a cobertura da complexidade processual, ou seja, sob a cobertura da lei.

HISTÓRIAS DE ORIGENS DÚBIAS

O sistema legal brasileiro apresenta um modo ad hoc de irresolução em que pessoas de todos os tipos, algumas intencionalmente criminosas, ainda que não a maioria, buscam obter vantagens por meio do uso proposital de táticas e poderes da lei para influenciar uma burocracia facilmente manipulável. Como construção legal, no entanto, o sistema é inoperante e contraditório demais, e

confuso em seus próprios termos para atribuir essas características apenas à corrupção, à incompetência ou à manipulação individual — embora a formação jurídica faça exatamente isso, em geral apresentando a lei como uma ciência em que a ambiguidade, a opacidade, a indecisão, a instabilidade e coisas do gênero apareçam somente como corrupções.[11] A disfunção previsível e constante da lei em casos como os que examino indica um modo mais sistêmico de irresolução. Sugere que o sistema legal incorpora habilmente intenções de perpetuar irresoluções judiciais através de complicações legais. Por essa mesma razão, a lei facilita fraudes e estratagemas. Como vimos, não são apenas a imperícia ou a prática desonesta do direito que geram essa complicação. O uso legal da lei também cria "complexidade procedimental praticamente insolúvel", como admitiu o procurador geral do Estado, e costuma fazê-lo em conflitos importantes. Dessa forma, o uso legal da lei legaliza a usurpação.

Apesar de a irresolução legal com certeza promover a corrupção, sugiro ainda que ela tem uma consequência mais profunda para a sociedade brasileira: é também um meio de governo que sistematicamente produz a irresolução para uma sociedade na qual a irresolução é um meio de governo. Há, claro, outros tipos de governo no Brasil, e até existem resoluções judiciais. A ambiguidade legal, ademais, não precisa implicar incerteza administrativa. No entanto, quanto mais importante a disputa, em especial envolvendo a terra, menos provável que se chegue a um acordo. As classes dominantes usam a lei para adiar tanto quanto possível decisões judiciais nas quais elas tenham de se submeter às incertezas da justiça. Preferem engendrar manobras legais para manter os conflitos abertos e burocraticamente amarrados até conseguir garantir uma solução extrajudicial e política. Para essas elites, ir aos tribunais para um julgamento pode ser um ato de desespero, pois significa que esgotaram suas redes de poder e favorecimentos para encontrar soluções. No entanto, ir aos tribunais contra os que não conseguem manipular o processo judicial é uma oportunidade de mostrar seu domínio.

O fato de os moradores do Jardim das Camélias e seus advogados terem aprendido a orquestrar esse processo para evitar decisões e acionar soluções extrajudiciais significa nada menos do que o fato de eles estarem redefinindo a arena legal. Não estão mudando as regras do jogo, mas usando-as para contestar a exclusividade de seus jogadores estratégicos. Assim, as pessoas invocam as complicações da lei não só para propósitos fraudulentos, mas também para levar

o conflito a uma arena legal como forma de mantê-lo sem resolução porém contido, controlando-o dessa maneira até ser encontrada a vontade política para sua solução. Ao perpetuar o conflito, portanto, a irresolução jurídico-burocrática pode ser politicamente funcional, mas não no sentido funcionalista.[12]

Para mostrar a força contemporânea da irresolução e da usurpação na lei, vou desemaranhar a teia de reivindicações de propriedades imobiliárias no Jardim das Camélias. Essa história nos leva mais uma vez às fundações coloniais do Brasil e revela até que ponto tanto a ocupação territorial quanto a legislação fundiária se desenvolveram a partir da necessidade de legalizar direitos usurpados — no início para aumentar as fortunas dos colonizadores brasileiros contra as do governo português e, depois da Independência, para consolidá-las. Ao rastrearmos os argumentos dos litigantes até o passado, descobrimos que nesse caso o chamado grileiro não é a única parte a usar a lei para construir origens históricas e que será difícil realmente determinar quais origens são as menos dúbias.[13]

As alegações federais de propriedade: sesmarias e índios

O governo federal alega ser dono das terras do Jardim das Camélias porque elas se encontram dentro dos limites dos antigos aldeamentos indígenas de São Miguel e Guarulhos, estabelecidos por concessão real de terras em 1580 e oficialmente extintos em 1850. Encontrei dois argumentos que comprovam essa reivindicação. Um deles defende que a Lei de Terras de 1850 e sua subsequente legislação incorporaram as aldeias indígenas criadas pelas sesmarias ao patrimônio nacional. Todas as constituições federais, com exceção da primeira, reafirmaram essa incorporação. A primeira — a Constituição republicana de 1891 — situou as terras indígenas sob o patrimônio de cada um dos estados, uma decisão revertida na Constituição de 1934. O segundo argumento do governo federal aceita que pela primeira Constituição os estados adquiriram direitos em 1891 para antigos aldeamentos indígenas declarados abandonados e vagos, ou terra devoluta, mas alega que as terras em questão nunca estiveram nessa categoria. Defende que o governo nacional reteve essa propriedade porque tem arrendado essas terras para não índios desde o século XVII através de numerosas intervenções executivas e legislativas.

Diversos contra-argumentos têm sido levantados em oposição a essas reivindicações. Alguns avaliam que os estados adquiriram direitos reais às terras

dos índios em 1891 que não podem ser invalidados por constituições subsequentes. Outros mantêm que, apesar de ter interesses de propriedade, o governo federal não tem direitos sobre elas, pois nunca discriminou, como exigido, as terras indígenas remanescentes das propriedades privadas. De qualquer forma, o ponto importante é que todas essas posições apresentam aspectos juridicamente plausíveis que nem mesmo o STF parece capaz de resolver. Esse impasse deriva diretamente do legado do caos legal que o Brasil pós-colonial herdou do sistema português de concessão das terras reais, um dos quais era o aldeamento dos índios de São Miguel e Guarulhos. Como já nos aprofundamos nessa "trama invencível" no capítulo 4 para desenterrar as regras básicas para usurpação que estabelecia, resta especificar o caso de São Miguel.

Estabelecida por nativos guaianás por volta de 1560, a aldeia logo foi transformada por missionários jesuítas num aldeamento-modelo proposto nas Regras de Governo. Em 1580, os jesuítas obtiveram para a aldeia uma sesmaria de mais ou menos 26 mil hectares, transformando-a numa reserva oficial de índios cristianizados.[14] Os jesuítas não pretendiam apenas separar os convertidos e as terras necessários para ensinar-lhes os modos da civilização por meio da agricultura. Também esperavam receber patrocínio legal da Coroa, de forma que a concessão protegesse os índios da escravidão e suas terras da invasão de colonizadores próximos à vila de São Paulo em expansão. Mesmo assim, os índios perderam tanto a liberdade como suas terras. Não surpreende que essas apropriações tenham ocorrido sob a cobertura da lei, e elas oferecem uma lição de como a ambiguidade e a complicação legal servem a práticas ilegais e como essas práticas, por sua vez, produzem mais leis.

A escravização desses índios cristianizados foi uma caricatura legal. Primeiro o governo local se arrogou o controle sobre suas questões seculares e depois criou ambiguidades legais e complicações processuais relacionadas a responsabilidades do trabalho coletivo que permitiam sua escravização de fato.[15] Motivado pela mistura usual de ouro, cobiça e expansão, usurpou também as terras indígenas por meio da legalização de atos ilegais. Primeiro houve as invasões abertas da terra. Depois, no começo do século XVI, o governo concedeu de forma legal sesmarias aos colonizadores que ilegalmente incluíam as terras indígenas. Essas "irregularidades", como os funcionários as descreviam, ficaram sem solução por meio século, até 1660, quando a Câmara Municipal conseguiu se autorizar a distribuir terras dentro da reserva para os colonizadores, "desde que estes não fossem prejudicados" (citado em Bomtempi 1970: 64). Apesar dessa contradição, estavam assim juridicamente regularizadas as concessões irregulares e eram criadas mais algumas. Em 1679, um juiz de apelação veio a São Paulo "em diligência de correição", como era chamado o procedimento, para tratar de descompassos entre a lei no papel e a lei na prática. Considerando o problema das terras, ele apenas reescreveu a segunda para caber na primeira ao reconhecer oficialmente o que a Câmara já havia usurpado, isto é, a sua autoridade sobre o aldeamento dos índios e o direito de distribuir suas terras sem restrições. Ele ainda ordenou à Câmara que obrigasse todos os invasores da reserva a pagar um imposto anual, regularizando assim suas posses ao convertê-las em arrendamentos e transformando sua condição de meros invasores de terras públicas na de arrendatários juridicamente reconhecidos. Esses arrendamentos, chamados aforamentos, conferiam aos beneficiados o direito de usufruto da terra que era tanto alienável quanto hereditário. Como eram muito mais fáceis de conseguir do que concessões reais, e como deram início a um mercado privado de direitos sobre a terra, eles capacitaram a Câmara a dispor de forma rápida e legal das terras indígenas remanescentes — todas supostamente invioláveis pelo ainda válido título de sesmaria.

De tempos em tempos, a Coroa tomava nota dessas evidentes contradições. Mas sempre deferia a resolução em favor de medidas temporárias que indiretamente reconheciam a validade dos arrendamentos, como sua declaração de 1703 de que apenas seu representante tinha autoridade para recolher os aluguéis. Quando a Coroa afinal invalidou a determinação da Câmara sobre a reserva em 1733 e ordenou que a terra fosse devolvida aos nativos, a Câmara alegou que durante mais de um século havia acumulado apoio legal de inúmeras administrações regionais, coloniais e reais para suas políticas fundiárias. Como qualquer grileiro esperto, a Câmara trouxe seu dossiê de documentos reunidos (títulos de sesmarias, registros de impostos, levantamentos de terra, aforamentos e assim por diante) para respaldar sua posição e, por meio de complicações processuais, conseguiu travar o litígio até 1745. A essa altura, a Coroa abandonou o caso, tendo determinado que a apropriação das terras indígenas era irrevogável porque havia poucos índios restantes para recuperá-las.

Assim, a genealogia das reivindicações do governo federal da propriedade de enormes áreas nas periferias contemporâneas de São Paulo tem de fato uma história antiga, baseada na incorporação de assentamentos indígenas ao patrimônio

nacional. Uma sondagem dessa história demonstra, contudo, que, quando o governo usa essa reivindicação para barrar as lutas dos moradores do Jardim das Camélias para obter títulos legais para seus lotes residenciais, o faz com base em séculos de usurpação através da legalização de atos ilegais.

As alegações de propriedade de Ackel: posse e direitos dos invasores

A origem das reivindicações da família Ackel no Jardim das Camélias pode ser rastreada até o período de confusão ainda maior iniciado com a abolição das sesmarias, em 1822. Durante toda uma geração, como vimos, até a Lei de Terras de 1850, não se conseguiu chegar a nenhum acordo legal para substituir a alienação de terras públicas. O efeito foi atravancar a ocupação com mais uma camada de caos: tornando ilegal a posse, o único meio de obter terras, automaticamente se transformaram todas as aquisições subsequentes em atos de usurpação. Como foi estabelecido na análise do capítulo 4 sobre a contradição aparente da lei no que se refere à posse ilegal e à usucapião, o problema fundamental é que todas as constituições federais e códigos civis do Brasil criaram condições nas quais os posseiros podem adquirir direitos de propriedade legítimos das posses que ocupem continuamente e usem de modo produtivo. Essa possibilidade de transformar posses em propriedades é há muito a principal causa da violência e da usurpação fundiárias endêmicas nas terras no Brasil, assim como a principal motivação para os grileiros desenvolverem seus repertórios de enganações. A usurpação de terras do assentamento dos índios de São Miguel e Guarulhos é um desses casos.

Em algum momento entre 1822 e 1850, os pais de Gabriela Fernandes estabeleceram uma grande posse dentro do assentamento indígena. Quando se casou com Felisbino Santana, Gabriela recebeu um lote de 243 hectares como dote. Quando ela morreu, em 1886, essa terra havia sido registrada na paróquia local e legalizada nos termos da Lei de Terras de 1850, e seus quatro filhos a herdaram em partes iguais. Em 1924, um dos filhos vendeu seu lote de 60,73 hectares para José Miguel Ackel e um sócio. Um ano depois, Ackel comprou a parte desse sócio, desenvolveu um plano para dividir a terra em cerca de mil lotes, registrou o loteamento aprovado como Jardim das Camélias e pôs os lotes à venda. O empreendimento foi um fracasso. Sem dúvida atraiu poucos compradores porque na época São Miguel Paulista era um subúrbio distante e sem ligação com São Paulo, sem empregos ou transporte conveniente para outros locais. Foi só no final dos anos 1930 que essa situação começou a mudar, com a instalação de serviços de ônibus e trens e algumas pequenas fábricas. Durante esse incipiente período de crescimento, José Miguel vendeu 207 de seus lotes ao irmão, Nadime Miguel, uma venda transcrita no 7º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo em 1935.

Assim, a propriedade de Ackel no Jardim das Camélias se origina da venda de terras indígenas usurpadas e da legitimação de reivindicações de posse. Sua história mostra que, a despeito de seus títulos e registros, a reivindicação de Ackel não difere das dos outros litigantes porque revela uma estratégia da lei que todos partilham em suas origens: o uso de uma mistura de costume, fraude e complicação legal para transformar a mera posse da terra — por invasão, arrendamento, proclamação ou até mesmo aquisição — em propriedade. Se a história de Ackel ressalta a importância do costume nessa estratégia, a última reivindicação que consideramos expõe uma fraude.

As alegações de propriedade da Adis e do estado de São Paulo

As origens da reivindicação da Adis no Jardim das Camélias também levam em consideração a do estado de São Paulo. Elas estão no centro de um dos mais conhecidos e complexos casos fundiários na história do Brasil, o que constitui, é preciso reconhecer, uma grande distinção. Pelo fato de sua complexidade parecer interminável, não posso dizer que a compreendo totalmente ou que a descrição a seguir está isenta de distorções ou de erros. Está claro, no entanto, que não existe uma versão que não seja distorcida, pois é a distorção que no caso estrutura o uso da lei. Suas manipulações legais foram projetadas para criar relatos múltiplos e plausíveis, ainda que discordantes e falhos, em relação às quais a noção da verdade jurídica se dissipa e a possibilidade de resolução só aparece nas imposições da política conjuntural. Assim como outros litigantes, os principais argumentos da Adis são genealógicos: ela justifica sua reivindicação apresentando uma árvore genealógica supostamente legítima. Traça sua linhagem até 1890, através de sete gerações de direitos de propriedade, todos certificados por documentos registrados que por sua vez se referem a documentos anteriores para conferir legitimidade à sua reivindicação. Mas, quando examinamos essa genealogia de propriedades, torna-se evidente que a Adis e seus predecessores

vêm criando origens ilícitas, ainda que não totalmente falsas, ao longo de todo esse tempo.[16]

Já vimos que, quando o governo imperial promulgou a Lei de Terras de 1850, a intenção não era apenas estabelecer meios legais para regulamentar títulos de terra e evitar novas invasões de território público. Pretendia também usar a política fundiária para trazer imigrantes europeus ao Brasil, de início como trabalhadores livres para substituir os escravos nas fazendas, e depois como colonizadores livres em suas próprias terras. Para essa finalidade, o governo republicano provisório doou 50 mil hectares de terras supostamente devolutas para o engenheiro Ricardo Medina, divididas em partes iguais em cada lado do rio Tietê, a leste de São Paulo. A região sul dessa enorme concessão incluía São Miguel Paulista e na verdade tudo o que hoje é a zona leste da cidade. O contrato com Medina dependia de várias condições. Ele teria de fundar uma colônia agrícola com quinhentas famílias em cada lado do rio Tietê; em cada colônia, construir um centro com farmácia, hospital, escola e manufaturas para processar a produção agrícola; fazer o levantamento da área às suas próprias custas para discriminar as terras sem dono daquelas já adquiridas por outros e sobre as quais ele não tinha direito; pagar um preço fixo por essas terras, que ele não poderia revender aos imigrantes; e completar o levantamento da terra e a aquisição em um ano e terminar o assentamento e a construção da primeira colônia em dois anos. O não cumprimento de qualquer dessas condições invalidaria o contrato. Nesse caso, contudo, o beneficiado ficaria com a metade das terras cedidas segundo os termos do contrato e a outra metade seria restituída ao governo. Seis meses depois de ter recebido o contrato, Medina transferiu sua concessão, com todas essas condições, para o Banco Evolucionista, que ele havia fundado — um dos muitos bancos de desenvolvimento precários a que as novas políticas fundiárias deram origem. No entanto, o banco não conseguiu colonizar as áreas no prazo estipulado e perdeu o contrato. Mas conseguiu realizar o levantamento da região sul, pela qual ofereceu um pagamento, mas não discriminou as terras devolutas das que não o eram. Por essa razão, o governo republicano deu ao banco um título de 25 mil hectares em 1892. Embora esse ato tenha estabelecido os direitos de propriedade do banco, a transação estava sujeita a todas as condições da concessão original.[17]

Um ano depois, o Banco Evolucionista hipotecou seu título pendente para outro banco, o Banco de Crédito Real do Brasil, que executou a hipoteca quando

ele mesmo faliu, em 1900. Embora o novo detentor do título também tenha falido, em 1909 seu presidente, Eugênio Honold, comprou esse título num leilão público por ocasião da liquidação do banco. Honold, por sua vez, vendeu o título para a companhia imobiliária Predial, em 1917. Nesse ínterim, contudo, outros credores do Banco Evolucionista abriram processo para receber parcelas de seus bens. O estado de São Paulo também interveio, alegando que, conforme a Constituição de 1891, era o estado e não o banco defunto o dono das terras vacantes em questão. O caso foi ao Supremo Tribunal, mas sua decisão em 1928 pareceu complicar mais do que resolver a disputa: a Corte confirmou a validade dos direitos rescisórios do Banco Evolucionista à metade das terras adquiridas sob a concessão original de 1890. Mas calculou essa área como sendo de 12 500 hectares e não de 25 mil hectares, porque o outorgado só tinha medido, discriminado, pagado e, portanto, adquirido os direitos referentes a essa porção. Também determinou que o estado de São Paulo havia adquirido direitos sobre a outra metade com base no mesmo contrato. A Corte designou o estado e não o governo federal como a parte com direito à reversão, argumentando que, na época em que o banco rompeu o contrato, as provisões da Constituição haviam concedido as terras sem donos aos estados. Assim, o Supremo reconheceu que o banco e o estado tinham direito a 12 500 hectares ideais cada um, sujeitos às mesmas exigências originais de separar as terras com dono das terras sem dono.[18]

Essa decisão teve dois efeitos principais. Primeiro, deu uma origem legal aos interesses de propriedades do estado de São Paulo em lugares como o Jardim das Camélias, em toda a periferia leste da cidade. Segundo, o reconhecimento da Corte do título do banco, embora reduzido à metade em termos ideais, permitiu que seus sucessores continuassem a usar os títulos em transações bancárias e de negócios. Como as terras nunca foram discriminadas e existiam muitos sucessores, o título foi envolvido, sempre de forma ambígua e às vezes fraudulenta, em inúmeras transações. Assim, quando a Predial fez a venda, em 1958, para Nagib Jafet, um ex-presidente da Adis, uma cláusula do contrato afirmava que o vendedor "não responde pela evicção de direito". No mesmo espírito, Jafet fez a venda para Garzouzi em 1966, que transferiu a venda para a Adis quando se tornou seu único acionista, em 1968.

Dessa forma, durante cem anos uma infinidade de bancos, empresas do ramo imobiliário e terceiros têm usado esse título para fechar incontáveis transações de propriedades — algumas envolvendo o próprio título e muitas apenas

pedaços de terra, mas todas fundamentalmente comprometidas por sua natureza condicional. Os negociantes desses itens de fetiche têm confiado em duas coisas para perpetuar suas transações: suas complicações acumuladas e a fraude. As complexidades do título mantêm sua força ao impedir que os tribunais resolvam a disputa de qualquer pessoa individual sem resolver o pacote todo. Como essa tarefa é praticamente impossível, os tribunais nunca decidiram pelo cancelamento do título, fazendo que as oportunidades para a grilagem se multipliquem. É significativo a esse respeito que a decisão do Supremo em 1928 tenha lamentado a existência de

> decisões da justiça local paulista e da justiça federal reconhecendo o domínio pleno e definitivo do Banco Evolucionista sobre as terras em questão, porque tais sentenças, eivadas umas de uma incompetência manifesta, proferidas outras sobre ações possessórias e em relação a terceiros, não podem constituir caso julgado oponível na espécie". (Citado em Pereira 1932: 113)

Em outras palavras, o Supremo admitia que, mesmo quando disputas por terra chegam aos tribunais, as decisões judiciais a respeito da propriedade podem ser suspeitas. Parece que a única solução para essa mixórdia legal específica é regularizar, por intervenção extrajudicial, cada hectare contido no título de forma que ele perca força por não ter objeto, isto é, terras não reivindicadas ou de propriedade ambígua. A comissão de procuradores do estado que se reuniu para examinar o problema em 1986 chegara exatamente a essa conclusão, recomendando nada menos que um decreto presidencial para resolver as disputas de terra no Jardim das Camélias.

Ao investigar a perpetuação do título do Banco Evolucionista, encontrei dezesseis tipos diferentes de fraude. Algumas são ostensivas, como falsificação de documentos, adulteração de marcos de limites, corrupção de funcionários e destruição de documentos de registro. Outras são sutis, estratagemas de longo prazo que usam a lei para estabelecer precedentes a favor do grileiro. Um grileiro, por exemplo, usa documentos falsificados relativos a um pedaço de terra como forma de abrir um processo para retomar a posse contra um cúmplice, que faz o papel de ocupante ilegal. Este último se defende de maneira pouco convincente e é expulso da terra. Resultam disso tudo muitas ações no Tribunal e uma série de precedentes que constituem uma espécie de jurisprudência, a

qual o grileiro apresentará mais tarde para respaldar suas alegações de propriedade. Talvez a fraude mais notável tenha ocorrido bem no começo. Quando executou a hipoteca do Banco Evolucionista, o Banco de Crédito Real alegou ter adquirido imóveis descritos numa "carta de adjudicação" extrajudicial. O problema é que a hipoteca só podia se referir aos direitos condicionais aos hectares ideais, não a direitos plenos a terras específicas — um detalhe que do meu ponto de vista também condena as alegações de propriedade tanto federais como estaduais. No entanto, a tal carta incluía um levantamento que definia uma área de 21 600 hectares.

Essa transformação mágica de ideal em real e de condicional em pleno é um exemplo de um tipo de golpe de hipoteca muito popular entre golpistas bem relacionados. De uma forma ou de outra, o grileiro obtém documentos que lhe dão o direito a terras vagas ou idealmente definidas. Ele hipoteca essas terras a um sócio como garantia para um empréstimo que propositalmente não paga. Como a execução requer um inventário de bens, o sócio contrata um agrimensor para produzir uma descrição da propriedade hipotecada impossível de verificar devido a sutis omissões técnicas. Esse levantamento vai compor uma carta de acordo privado ou de leilão para a liquidação da dívida, a partir da qual a negociação é resolvida juridicamente. Como os documentos agora são parte de um procedimento judicial, os grileiros têm pouca dificuldade em obter a escritura de terras que podem nem sequer existir, mas que foram por eles definidas a partir de uma rede de operações perfeitamente legais. Nos documentos da Adis e de seus predecessores, essas hipotecas alquímicas, essas cartas de acordo e esses levantamentos aparecem muitas vezes nas origens de suas reivindicações.

O MAU GOVERNO DA LEI

Depois de quatrocentos anos de assentamento, uma coisa é certa: ninguém tem um título incontestável de terras no Jardim das Camélias — nem, na verdade, de enormes áreas do Brasil. Como resultado, a despeito das muitas reivindicações em contrário, simplesmente não existe um dono indiscutível de quem os moradores possam receber uma escritura incontestável de qualquer dos 207 lotes cuja história disputada rastreei. Cada litigante no conflito usou a lei para

criar uma versão dessa história que desse a suas reivindicações uma origem plausível. Essas origens são invenções da lei, literalmente ficções legais. O governo central primeiro criou um santuário legalmente inviolável para os índios de São Miguel e depois, em várias encarnações de governos coloniais, imperiais e federais, legalizou sua usurpação. Parece inegável que, embora o governo federal possa ter adquirido interesses dominiais na área, não existem direitos plenos porque ele nunca diferenciou as terras indígenas residuais das terras de outros tipos de propriedade. Assim, o governo não tem um título registrado publicamente das terras que supostamente adquiriu e, em uma dessas satisfatórias reviravoltas da história, não pode provar a propriedade em termos de sua própria Lei de Registros Públicos. Nesta questão da prova, a lei parece clara, como argumenta Pereira (1932: 121), citando a famosa opinião de Azevedo Marques: "A União, os estados e os municípios, quando adquirem ou alienam [terras], estão subordinados ao direito comum. Não há lei alguma que os dispense. Tanto assim que eles exigem a escritura, sempre que adquirem".

A situação do estado de São Paulo e do Banco Evolucionista é semelhante: seus interesses continuam atados às condições não preenchidas do contrato de Medina de 1890, e não estão registrados. Embora as reivindicações da família Ackel e da Adis sejam resguardadas por títulos e registros, estes foram adquiridos de forma espúria. Os títulos se originam da venda de terras indígenas usurpadas e da legalização de posses de invasores. Ironicamente, a reivindicação da Adis tem mais reconhecimento oficial em registros de impostos, registros públicos e decisões judiciais, mas só porque foram fraudadas de forma mais habilidosa e ambiciosa. Então, qual reivindicação tem mais mérito legal?

Uma resposta definitiva parece impossível, não só por conta da importância da ilegalidade em cada reivindicação como pela instável relação entre o legal e ilegal. De fato, o estudo da história tem mostrado que a usurpação é um dos principais impulsos da ocupação territorial brasileira e que a própria legislação fundiária se desenvolveu em grande medida da estratégia de legalizar usurpações por meio de manobras extrajudiciais. Durante o período colonial, o direito fundiário se tornou uma arena de contestação do governo português, que a complicou ao ponto de sua inativação. Era, assim, um meio de obter autonomia para a colônia. No entanto, esse modo de resistência foi também de hegemonia local: a complicação legal conferia aos conflitos fundiários a vantagem extralegal da elite agricultora, que podia tornar legal o ilegal. Na época, como agora, as

posses de terras ajudaram o acesso de colonizadores pobres à terra, e eram reconhecidas como legítimas com base em direitos consuetudinários caso fossem ocupadas de forma produtiva. Embora essa mistura de costume e lei tenha ajudado os humildes, também permitiu em proporção ainda maior que golpistas (muitos da elite da sociedade) dissimulassem suas fraudes numa rede de transações legítimas. Assim, a apropriação ilegal se tornou uma forma básica de aquisição, e a ilegalidade, uma condição comum de organização social em todos os níveis da sociedade brasileira. A partir disso, a necessidade universal de transformar posses ilegais e usufrutuárias em propriedades imobiliárias desenvolveu a grande arte da complicação legal.

Durante séculos, portanto, as irresoluções orquestradas pela própria lei incentivaram as posses, já que também criaram a confiança em sua legalização. Nesse processo sacramentado pelo tempo, práticas ilegais produzem leis, soluções extralegais são incorporadas ao processo judicial e a lei é confirmada como canal estratégico de desordem. Nessas circunstâncias, a lei tem pouco a ver com a noção de uma regulamentação neutra ou justa. Ao contrário, assegura uma norma diferente: a manutenção do privilégio entre os que possuem poderes extralegais para manipular a política, a burocracia e o próprio registro histórico. Nesse sentido, a irresolução legal é um meio de governo eficaz, ainda que perverso.

Como vimos repetidamente, esse mau governo da lei tem força tremenda na história do Brasil. De modo paradoxal, transformou a legalização do ilegal e a obstrução nas funções básicas da própria lei. Não há dúvida de que esses atributos caracterizam a prática do direito no Brasil. Refiro-me aqui sobretudo, mas não exclusivamente, ao direito civil e ao administrativo brasileiros. Mas as aplicaria de forma mais genérica à construção da lei brasileira como um sistema de legislação regulatória de normatização de comportamento. O sistema legal é tão tortuoso que "fazer com que as coisas aconteçam" de acordo com a letra da lei se transforma num sofrimento burocrático. Já apresentei muitas provas de que essa obstrução é uma função do projeto e não uma falha ou corrupção do sistema legal e sua burocracia. Por um lado, é um recurso empregado para paralisar conflitos até que uma solução extrajudicial possa ser encontrada, rechear a usurpação com camadas de complicações para mantê-la lucrativa para os usurpadores até que sua utilidade se gaste ou que ela se torne um fato consumado, para humilhar adversários com menos poder de manipulação do sistema,

forçando-os a se submeter à lei, e subjugar cidadãos. Quando desejam esses objetivos, os brasileiros aplicam a letra da lei — "para os inimigos, a lei", como ensina a máxima; e para manter a potência desse recurso, produzem uma quantidade extraordinária de leis e de litígios.[19]

Por outro lado, exatamente pelo fato de o uso da lei gerar complicações e atrasos, todos sabem que é muito mais eficiente fazer alguma coisa extralegal ou ilegal e apostar na legalização disso mais tarde do que tentar cumprir todos os requisitos legais e burocráticos desde o início. Nesse contexto cultural, as pessoas só obedecem voluntariamente à lei quando lhes é conveniente. Por isso o senso comum considera os que seguem a letra da lei "para amigos" como ingênuos, tolos ou impotentes.[20] Como resultado desses valores e dessas práticas, manobras em torno da letra da lei se tornaram aceitas como forma normal de fazer negócio para conseguir tanto transações excepcionais como cotidianas. Essas manobras em geral são romantizadas como "jeitinhos", uma destreza em conseguir que as coisas aconteçam forçando, deturpando, criando atalhos e circundando os requisitos burocráticos do processo legal. Enquanto as pequenas transgressões mal são notadas, porque mantêm em movimento as transações da vida cotidiana, as grandes esperam a legalização que resulta do uso de patronato e de poder político para garantir anistia executiva ou legislação justificativa. Ademais, cada selo, carimbo ou assinatura nessa cultura legal de obstrução e transgressão, cada requerimento que estabeleça mais uma camada de burocracia legal, cria uma nova oportunidade não só de desconfiança, mas de fraude e usurpação — instituindo, por sua vez, outro exemplo de mau governo da lei, com um novo ciclo de legalização do ilegal.

Essas componentes do mau governo da lei — ilegalidade normativa, emaranhados burocráticos, estratagemas legais, a lei para os inimigos, soluções extrajudiciais e segura legalização de práticas legais — têm sido instrumentais na transformação das áreas rurais de São Paulo em periferias urbanas. Possibilitaram que especuladores transformassem áreas desoladas em um eldorado de lucros, exatamente porque as condições ilegais dos loteamentos realizados tornaram a terra acessível aos brasileiros pobres, viabilizando o sonho da casa própria que vendiam, e mantiveram produtivamente voláteis os mercados de terra que criaram. No entanto, esse mau governo da lei gerou um resultado inesperado. A propriedade residencial disciplinou as classes trabalhadoras, como supunham os ideólogos da industrialização, mas, em vez de produzir os

trabalhadores dóceis e higiênicos que imaginaram, a propriedade residencial os politizou: as mesmas condições precárias, legais e materiais, que tornaram possíveis as periferias autoconstruídas, estimularam seus construtores a organizar associações de bairro como forma de superar essas desvantagens.

O Jardim das Camélias é um exemplo típico disso. Para as classes mais baixas, organizações de base fomentaram novos tipos de participação na lei, concentrando-se nas suas experiências difíceis na vida urbana das periferias. Para a maioria das pessoas, o cerne dessas dificuldades envolvia a segurança de seus lares e a luta para obter um título legal para seus lotes. Como veremos no próximo capítulo, uma série de questões acerca do bairro e da cidade se expandiu para além desse cerne doméstico e se tornou a substância de demandas sem precedentes pelos direitos de cidadania. Mas foi a partir desse cerne que se desenvolveu uma mudança de importância fundamental e generalizada: nos últimos trinta anos, essas lutas produziram um grande aumento, entre os pobres urbanos, da expectativa de que, como cidadãos, eles não só têm direitos legais como seus problemas podem ser equacionados em termos dos direitos e da dignidade da cidadania democrática mais que por outros meios, como o patronato, o favor ou a revolução.

Essa expansão mudou o escopo do sistema legal. No curso de uma geração, brasileiros pobres se tornaram estrategistas legais cada vez com mais frequência e eficácia. Um caso em questão é uma audiência num tribunal em 1989, na qual Ezequiel, um dos pioneiros do Jardim das Camélias, contestou uma ação de posse para despejá-lo de seu lote residencial. Eu assisti a toda a audiência. Ezequiel foi chamado para testemunhar sobre a história de sua residência no bairro, e o advogado da Associação dos Moradores apresentou provas de que ele não era um posseiro, mas sim um legítimo comprador do seu lote. Pedreiro de profissão e pai de família, Ezequiel era um dos fundadores da associação e frequentava regularmente as reuniões de domingo. Mas eu nunca o ouvi fazer perguntas ou comentários durante as discussões coletivas sobre os conflitos pelas propriedades, e jamais tinha conversado com ele sobre seus desenvolvimentos legais. Depois da audiência, perguntei a Ezequiel o que tinha acontecido. Eu queria saber o quanto ele havia entendido daquilo que se passara nos cerca de quinze minutos anteriores, envolvendo quase somente o juiz, o promotor e o advogado da associação, além do advogado da parte litigante, numa linguagem difícil de captar para pessoas sem formação jurídica. Além disso,

ninguém — nem o advogado de Ezequiel — tinha "traduzido" os procedimentos ou explicado o resultado. Ezequiel olhou para mim com grande seriedade ao responder minha pergunta: "Bem, parece que foi bom. A lei é linda, não é, porque chama a verdade. Ela funciona para nós. Eu confio no doutor Margarido [seu advogado]. Tudo vai dar certo porque nós temos direitos e queremos o que é direito".

Ficou claro para mim que Ezequiel não tinha entendido muito, a não ser que o resultado não era uma tragédia — provavelmente porque seu grupo de apoio (advogado, o presidente da associação e eu) ainda estava de bom humor depois da audiência. Quando fiz essa pergunta à mulher dele, ela me apresentou um sorriso puro para expressar que concordava com a resposta do marido. Mas o que me impressionou foi a apropriação dos direitos civis por Ezequiel, ou seja, sua convicção de que tinha poderes subjetivos que se originavam do fato de ter direitos objetivos na lei, de que esses poderes triunfariam, e de que a relação entre o direito subjetivo e o objetivo era "linda", não porque "funcionava", mas porque era moralmente "direito".

Mais tarde, enquanto tomávamos um café, o presidente da associação me explicou a audiência com mais detalhes. Vinte e cinco anos antes, Zé Nogueira tinha chegado a São Paulo vindo do Nordeste aos treze anos de idade, com a educação formal que teria por toda vida: três anos de ensino fundamental. Mas, como era inteligente, disciplinado e dedicado, fora promovido numa indústria têxtil, passando de trabalhador infantil a chefe de seção. Tornara-se também perito nos conflitos de terra no Jardim das Camélias. Acompanhou toda a documentação e seu desenvolvimento e havia reunido um grande arquivo de registros históricos. Na verdade, ele tinha aprendido tanto que agora era pago como assessor do advogado da associação, responsável pela pesquisa da situação física e legal de lotes residenciais em casos de conflitos de propriedades em seu bairro e em muitos outros. Zé explicou que o juiz havia questionado Ezequiel para confirmar sua moradia de longo prazo e atitude de boa-fé como comprador do lote residencial; que o advogado requisitara um investigador designado pelo tribunal para avaliar o lote e pesquisar todas as reivindicações de posse referentes a ele (isto é, as de Ezequiel, do governo federal, do estado de São Paulo, da Adis e de outro "incorporador" no bairro) com o objetivo de estabelecer um título definitivo; que os custos do perito seriam pagos pelo estado e não por seu cliente; e que o juiz tinha concordado com esses requisitos como

procedimento-padrão em tais casos sem estabelecer nenhuma determinação dos méritos desse caso em particular. Como resultado, Zé concluiu com prazer que o juiz tinha mandado o caso "para o espaço", onde continuaria por um longo tempo, pois o investigador não conseguiria estabelecer um título definitivo e porque a inevitável apelação do estado e da União mandaria tudo para "Brasília" — ou seja, para o espaço sideral do Supremo Tribunal na capital, "onde seria perdido em pilhas e mais pilhas de casos que ficam juntando poeira nos corredores da Justiça".

As novas apropriações estratégicas da lei que Ezequiel e Zé expressam nesse caso ao mesmo tempo solapam e perpetuam o clássico mau governo da lei. Fica claro que os moradores das periferias aprenderam a usar as complicações da legislação de modo a amarrar conflitos de terra para sua própria vantagem. Por meio de suas associações e seus líderes, muitos desses novos participantes do jogo legal já conseguiram derrotar os incorporadores vigaristas e o governo em seu próprio jogo, usando a lei para não serem vítimas. Porém, ao aprender a gerar irresoluções legais, eles perpetuam a premissa do jogo de que a irresolução permite que aqueles que têm mais poder transformem o ilegal em legal através de meios extrajudiciais, um poder que até agora lhes falta. Assim, eles evitaram o despejo, mas não legalizaram suas posses.

É razoável pensar que o sistema legal poderia, afinal, mudar sob o peso desse tipo de engajamento: um tal aumento nesse tipo de participação poderia tornar as soluções extrajudiciais para conflitos legais incômodas ou radicais demais para beneficiar qualquer das partes, e o mau governo da lei que elas mantêm terminaria. Mas esse resultado só parece possível com o tipo de paralisia completa que o atual sistema consegue evitar ao permitir que as pessoas utilizem a irresolução e a ilegalidade para angariar benefícios de várias espécies. No entanto, outra mudança na relação dos pobres com a terra — expressa no sentido híbrido dos direitos e da dignidade do cidadão e na mistura da compreensão moral à compreensão textual do direito, manifestados por Ezequiel — também se enraizou nas periferias urbanas. Essa transformação está gerando um estado de direito diferente, que examinaremos a seguir.